

# España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades

Yanina Welp\*

Una de las críticas recurrentes al proceso de integración europea ha sido su déficit de legitimidad democrática. La consulta directa a la ciudadanía a través del referéndum se ha planteado como un mecanismo capaz de paliar esta carencia y, con este objetivo, se ha utilizado en decenas de ocasiones. Sin embargo, lejos de ser avalado por el consenso, el recurso al referéndum ha profundizado el debate sobre los alcances y limitaciones o riesgos de la democracia directa. A partir del análisis de la experiencia española de ratificación de la Constitución europea (febrero de 2005) el artículo analiza el rol de los distintos actores para promover el debate democrático y la legitimidad del referéndum nacional a fin de tomar decisiones de orden supranacional.

**Palabras Clave:** Referéndum, España, gobierno, oposición, partidos políticos, Unión Europea

## *Spain facing the European referendum: or democracy and its weaknesses*

*One common criticism to the European integration process has been the deficit of democratic legitimacy. Direct consultation through referendum has been proposed as a mechanism to bridge this gap, however, there is a debate about the potentialities and risks of direct democracy. The aim of this paper is to contribute to this debate by analysing the Spanish experience of ratifying the European constitution (February 2005).*

**Keywords:** Referendum, Spain, government, opposition, political parties, European Union

Fecha de recepción: 09/02/2009

Fecha de aceptación: 30/09/2009

## I. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA<sup>1</sup>

La integración europea y los procesos de democratización producidos en distintas zonas del globo han conducido, directa o indirectamente, al surgimiento y/o a la expansión de mecanismos de democracia directa (MDD). Aunque el uso de MDD continúa siendo limitado —con la excepción de casos como Suiza o Liechtenstein— las prácticas han ganado peso en los últimos años, abriendo también un debate sobre sus potencialidades y riesgos<sup>2</sup>. Los detractores de la democracia directa alegan que estos mecanismos promueven la manipulación de las masas y recuerdan las experiencias autoritarias, en particular, del ascenso y consolidación del nazismo mediante el recurso del plebiscito (en cinco ocasiones en 1933, 1934, 1935, 1936 y 1938). Los defensores, por el contrario, subrayan la capacidad de los MDD para

renovar la democracia, ya que podrían producir un balance entre los elementos participativos y los representativos en los regímenes políticos contemporáneos, permitiendo contrarrestar el creciente desencanto de los ciudadanos con la política (Scarrow, 2001; Dalton et al., 2001)<sup>3</sup>. El análisis de estas prácticas lleva a distinguir entre mecanismos que, agrupados bajo el mismo paraguas, ocultan una notable diversidad. Una clasificación relevante distingue los MDD según su origen: a) obligatorio o automático; b) convocado “desde arriba” o referéndum de autoridades; y c) convocado “desde abajo”; y, según la obligatoriedad de sus resultados, pueden o no ser vinculantes. El referéndum puede ser convocado de forma automática sea porque así lo establece la ley para la reforma constitucional, sea para consultar de

\* Investigadora del Centre for Research on Direct Democracy (C2D), Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), e investigadora asociada al e-Democracy Center, ambos en la Universidad de Zurich (Suiza). [yanina.welp@zda.uzh.ch](mailto:yanina.welp@zda.uzh.ch)

1 El presente estudio forma parte del proyecto “The European Referendum Revisited 2007–2008”, dirigido por el profesor Andreas Auer y financiado por la Swiss National Foundation. Véase [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch). Agradezco a los revisores anónimos por sus útiles comentarios que han contribuido a enriquecer el artículo.

2 Para un análisis de la democracia directa en los países de la ex URSS, véase Wheatley (2008); para América Latina, Welp y Serdült (2009) y Lissidini, Welp y Zovatto (2008) y para Europa, Auer (2007); para una compilación mundial de experiencias véase Kaufmann y Watters (2004).

3 Este desencanto derivaría de la congelación de los *cleavages* que dieron origen a los partidos políticos, lo cual explica que los ciudadanos sean actualmente más críticos con los partidos políticos y sus representantes, debido a que sus afiliaciones partidarias son más débiles (Mair, 1997).

forma vinculante sobre determinados temas (según los casos, ratificación de tratados internacionales, cambio en los límites territoriales, modificación de la edad requerida para ejercer el sufragio, etc.). Las convocatorias iniciadas “desde arriba” (*top down*), por el Presidente y/o el Parlamento, son optativas y pueden ser o no vinculantes. En muchos países, la constitución permite que la ciudadanía, cumpliendo determinados requisitos (un número de firmas, entre otros posibles), convoque a un referéndum “desde abajo” (*bottom up*) para proponer o vetar leyes. El referéndum puede tener efectos diversos que van desde la ratificación de reformas constitucionales, la resolución de conflictos o bloqueos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo o la derogación de leyes, hasta simples consultas que no necesariamente derivan en la toma de decisiones acordes con los resultados de la elección.

Existe un relativo consenso sobre el *plus* de legitimidad que el recurso al referéndum obligatorio podría aportar a las democracias contemporáneas (Auer, 2007; Dalton et al., 2001). Por el contrario, distintos autores han argumentado que el referéndum de autoridades, en particular el impulsado por el presidente (*top down*), es un llamado para ratificar decisiones tomadas o para dirimir conflictos entre poderes; este tipo de referéndum conlleva a un riesgo de manipulación y/o plebiscitarismo (Barczak, 2001, Wheatley, 2008). Por último, la extensión de los mecanismos de democracia directa, *bottom up*, provoca que la ciudadanía siga siendo un actor de veto en el juego político, definido, en términos de Tsebelis (1995), como un actor cuyo acuerdo es necesario para el cambio del *statu quo*. Pese a esto, se ha afirmado que es especialmente improbable que se adopten mecanismos activos de convocatoria a referéndum, promovidos por la ciudadanía, debido a que, a menudo, éstos quedan fuera del control del gobierno y pueden ir directamente en contra de sus políticas (Setälä, 1999), como muestran las experiencias con el referéndum abrogativo en Suiza (Serdult, 2007), Italia (Uleri, 2002) o Uruguay (Welp, 2009). Por otro lado, y referido a todos los tipos de referendos, existe una discusión sobre la *capacidad* de los ciudadanos de tomar decisiones complejas o, en otras palabras, sobre los condicionantes de la formación de la opinión pública. Se discute sobre si los individuos cuentan con las competencias necesarias para tener una opinión fundamentada; acerca del rol de las campañas, la necesidad de recursos materiales; y, en particular, sobre el rol de los medios de comunicación, los partidos políticos y los grupos de interés, como formadores de la opinión pública (Lupia y Matsusaka, 2004; Dalton et al., 2001).

Lejos de cualquier automatismo, el análisis de los resultados y motivaciones puestos en juego en distintas consultas ha mostrado escenarios diversos. Por ejemplo, en algunos casos la campaña electoral puede influir considerablemente en los votantes. Según Leduc (2002), esta influencia depende de la familiaridad de los ciudadanos con el tema en debate, de la división o unidad de los partidos políticos frente a la consulta y de la polarización que el tema genere. Cuando los partidos están internamente divididos, los alineamientos ideológicos no son claros o el tema es nuevo y poco conocido para el grueso de la ciudadanía, los votantes esperan adquirir buena parte de la información en la campaña. Bajo estas circunstancias, los resultados son más impredecibles que cuando ocurre la situación contraria (Leduc, 2002: 713). Según hipótesis alternativas, pero que en buena medida también podrían ser complementarias, i) los votantes forman su opinión racionalmente, evaluando información relevante durante la campaña; ii) los votantes siguen las opiniones de sus referentes y, en particular, de los partidos políticos a los que son afines, los cuales simplifican y presentan la información para el “ciudadano común”; iii) los ciudadanos manifiestan sus preferencias siguiendo su opinión sobre la valoración del gobierno que promueve la consulta más que evaluando el tema sometido a voto. Si los electores definen su opción según el tema en debate, se dirá que el voto es de primer orden, mientras que será de segundo orden si este voto se decide en función de otras variables, tales como la adhesión o rechazo al gobierno que lo promueve o, en el caso del referéndum europeo, en función de cuestiones de política doméstica (Hobolt, 2006; Glencross y Trechsel, 2007).

Franklin et al. (1995) señalan que, en el referéndum, la identificación partidista juega el mismo rol que en las elecciones generales y que, finalmente, esto vincula los resultados del referéndum con la posición tomada por el gobierno y los partidos políticos. Lo cual implica que, si el referéndum es propuesto por el gobierno, será el gobierno en sí mismo el sometido a evaluación y no el tema en particular; es lo que se ha denominado “opciones de Segundo orden”. Por el contrario, Svensson (2002), basándose en el análisis de las opciones de voto según preferencias partidarias, muestra que los ciudadanos corrientes pueden desarrollar creencias y actitudes sobre asuntos políticos que los conduzcan a la toma de decisiones *autónomas*.

Esta somera presentación permite identificar una serie de elementos en debate que esperamos contrastar con la experiencia española. Buscamos comprender en qué medida la campaña por el referéndum de ratificación de la Constitución

Europea, en España, en febrero de 2005, promovió un debate de ideas en torno a la UE o, por el contrario, fue atravesado por cuestiones de política doméstica. En especial, a través de un análisis de la prensa, nos proponemos identificar el rol jugado por el gobierno y los partidos políticos al construir la agenda de campaña. Para proceder al análisis, la primera sección describe someramente la experiencia española en el referéndum, durante el siglo XX, con la intención de caracterizarla y comprender en qué medida la experiencia de 2005 se diferencia o sigue la pauta de experiencias previas. La segunda sección investiga las características de los referendos vinculados a la integración europea, presentando el caso español. A continuación, un apartado analiza la campaña a través de un corpus de noticias publicadas en tres diarios de distribución nacional (*El País*, *El Mundo* y *La Vanguardia*); por último, se estudian los resultados de la consulta y se extraen conclusiones del estudio.

## II. EL REFERÉNDUM EN ESPAÑA

Aguilera de Prat (1992) divide los referendos convocados en España según sus diferentes niveles de intensidad: 1) referendos conflictivos y polarizados (iniciativa autonómica en Andalucía y OTAN, 1986 y 1980 respectivamente); 2) referéndum con el problema de la abstención política, esto es, solicitada por determinadas formaciones (como el PNV y HB para la consulta por la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía Vasco en 1979) y 3) referéndum “de trámite”, cobrando la abstención otra dimensión (Estatutos de Autonomía de Cataluña en 1979, de Galicia en 1980 y de Andalucía en 1981). El texto de Aguilera de Prat fue publicado en 1992. Con posterioridad a esa fecha, en particular con la aprobación del nuevo estatuto de Autonomía en Cataluña (2006), se inaugura un nuevo ciclo de referendos.

Un elemento que claramente condiciona las concepciones y prácticas de la democracia directa, en España, proviene de la demanda soberanista y, en específico, de experiencias tales como la propuesta del Lehendakari Juan José Ibarretxe (1999–2009) de convocar un referéndum para preguntar a los vascos sobre su derecho a la autodeterminación; aunque la consulta quedó trunca, ya que el Tribunal Constitucional la declaró ilegal por invadir competencias del Estado<sup>4</sup>. En una línea semejante, el líder de Esquerra de Cataluña, miembro como socio minoritario de la coalición gobernante en la Comuni-

dad Autónoma catalana, también presentó una propuesta de referéndum que corrió la misma suerte que la vasca. Una de las consecuencias de esta última propuesta ha sido la reciente convocatoria a un referéndum en la localidad de Arenys de Munt al que ha seguido una cadena de consultas locales que nuevamente han incrementado la polarización en torno a la cuestión soberanista<sup>5</sup>.

Se observa cómo el eje territorial ha marcado, en los últimos años, las experiencias de democracia directa, ubicando como actor central a las autonomías históricas y a las demandas nacionalistas periféricas, en el marco de la polarización entre los partidarios del nacionalismo español (principalmente el *Partido Popular*) y los partidarios del nacionalismo periférico (*Partido Nacionalista Vasco*, *Esquerra Republicana*). Por su parte, a nivel estatal, el referéndum se ha utilizado en diversas ocasiones y contextos. Un análisis somero de estas prácticas y de la normativa puede contribuir a comprender el rol que tiene el referéndum en el contexto político institucional español.

### De la II República al franquismo

Las primeras experiencias del siglo XX se produjeron durante la II República (1931–1939). La Constitución de 1931 establecía el derecho de la ciudadanía a someter a referéndum leyes votadas por las cortes, mediante la solicitud del 15% del cuerpo electoral (art.66) y también planteaba el requisito de referéndum para aprobar los estatutos de autonomía (art. 12). Para aprobar los estatutos se requería del apoyo de dos terceras partes del electorado. Mientras, a nivel nacional, no se produjo ninguna consulta; las tres comunidades históricas aprobaron sus estatutos por este medio: Cataluña en 1931, País Vasco en 1933 y, finalmente, Galicia en 1936<sup>6</sup>.

Tras la guerra civil, la dictadura franquista (1939–1975) clausuró las libertades. En 1947, sin embargo, Franco llamó a referéndum. Señala Izquierdo Collado que “Franco tendría motivos muy serios para reconocer, como implícitamente hace todo referéndum, que los simbolismos fundamentales de la legitimación política en la Europa del siglo veinte pasaban por un pronunciamiento, por anómalo que fuera, del pueblo en las urnas” (1985: 185). La consulta de 1947 buscaba ratificar La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, estableciendo que España era un reino y que Franco ocuparía el rol del monarca mientras el puesto estuviera “vacante”. En el contexto de la

4 *El País*, 11 de septiembre de 2008, disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/espana/Constitucional/rechaza/consulta/soberanista/lbarretxe/elpepuesp/20080911elpepunac\\_17/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Constitucional/rechaza/consulta/soberanista/lbarretxe/elpepuesp/20080911elpepunac_17/Tes)

5 La intención de convocar referendos se expandió rápidamente por decenas de municipios catalanes. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/20/barcelona/1253445562.html>

6 En Cataluña, la participación fue del 84%, y el “sí” triunfó por el 83% de los votos. En País Vasco, la participación alcanzó el 87% y el “sí”, el 84%. En Galicia, votó el 74% del electorado y el “sí” triunfó con el 74% de los votos.

dictadura, el aislamiento internacional, censura y aplicación de la ley de racionamiento, los datos oficiales señalan que hubo un triunfo aplastante del *sí* (93%) con una elevada participación (89%).

En 1966 hubo un nuevo referéndum, esta vez para ratificar la ley Orgánica del Estado que dio forma al entramado del franquismo. La consulta volvió a saldarse con un resultado positivo (98%) y una elevada participación (89%). El voto era obligatorio. Tanto ésta como la consulta anterior tuvieron el objetivo de legitimar al franquismo, que contaba con un amplio rechazo internacional (Véase tabla 1, en Anexo).

Las consultas de 1947 y 1966 se produjeron en el marco de la Ley de referéndum de 1945. La ley, como señalan Linde y Herrero, “se promulga en un momento histórico en el que las Cortes eran un órgano de mera colaboración con el Jefe de Estado, único y exclusivo titular de la potestad legislativa” (1978: 92). Los mismos autores señalan que la reforma de 1967 no modificó la ley de referéndum en su redacción original, por la que el Jefe de Estado podía seguir sometiendo a referéndum “los proyectos de leyes aprobados por las Cortes” sin que, en principio, pudiera entenderse la facultad de estas leyes.

### La transición

Tras la muerte de Franco, un nuevo referéndum buscó legitimar los cambios que se avecinaban, con la ratificación de la Ley de Reforma Política, aprobada con un porcentaje importante de apoyos (94%), y con una participación del 78%. Esta consulta respondió a razones jurídicas y políticas. Según Aguilera de Prat (1991: 134), “el Gobierno Suárez se propuso dismantelar el franquismo *desde* la legalidad y, a la vez, necesitaba legitimación popular. En otras palabras, los reformistas aspiraban a un amplio resultado afirmativo, pero *verosímil*, esto es, claramente diferenciado de las consultas de 1947 y 1966”. La consulta tiene en común con las dos anteriores el haber sido realizada bajo la consideración de que las leyes fundamentales del Estado, para ser derogadas o modificadas, requieren, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación.

En 1978, un nuevo referéndum sometió a la consideración ciudadana la ratificación de la constitución del mismo año. Con el 67% de participación y un 88,5% de votos afirmativos, la consulta completó el proceso de transición, restaurando las libertades básicas y la democracia<sup>7</sup>. La campaña se dio en el contexto de un bajo nivel de movilización política de los

ciudadanos y tendría por resultado un relativamente alto nivel de abstención. Esto se ha explicado porque la negociación política para elaborar la nueva constitución se produjo de forma cerrada entre las élites de los partidos políticos. El voto afirmativo fue defendido por casi todos los grupos con representación parlamentaria, con la excepción de los disidentes de Alianza Popular, que rechazaron la Constitución, y de los nacionalistas vascos que llamaron a la abstención. Los partidos de ultraderecha y ultraizquierda sin representación parlamentaria pidieron el voto negativo o la abstención. Según Aguilera de Prat, el comportamiento político explica los resultados: “El malestar ante el comportamiento no participativo de los partidos, el ‘desencanto’ social frente al funcionamiento opaco de la democracia real, el desinterés ante los debates parlamentarios, la sensación de inutilidad a la hora de ir a votar ante la ausencia de una verdadera confrontación, la tardía incorporación de los jóvenes de dieciocho a veintidós años e incluso la complejidad del propio texto constitucional son los factores de fondo que permiten interpretar más adecuadamente los resultados” (1992: 141-142).

Desde la sanción de la Constitución de 1978, en España, entran en vigencia el referéndum de carácter consultivo (art. 92); el referéndum obligatorio (art. 168.3) o potestativo (art. 168.3) en relación a la reforma constitucional; y los referendos vinculados al proceso autonómico (art. 151.1 y 151.2). El artículo 92 establece que las decisiones políticas de *especial importancia* pueden ser sometidas a referéndum; el artículo 167 establece la *posibilidad* del referéndum para ratificar nuevas constituciones o reformas de la misma; y el 168 señala que deberá convocarse a referéndum cuando se propusiere la revisión total de la constitución o una revisión parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II. Así, aunque existe regulación sobre el referéndum, se lo ha considerado un derecho limitado (Kaufmann y Waters, 2004) debido a que es obligatorio sólo para determinadas reformas constitucionales; a que no es vinculante cuando es convocado por el Presidente y a que no es posible que lo convoque la ciudadanía.

El principal argumento que explica las reticencias de la mayoría de los partidos hacia el referéndum fue el de la prioridad para consolidar una democracia representativa y los recelos se han reforzado con el tiempo. “Lo más paradójico es que en el sistema político español el protagonismo de los partidos es completo y los mecanismos institucionales creados no han hecho más que reflejar tal hecho” (Aguilera de Prat, 1992: 161)<sup>8</sup>.

7 El uso del referéndum para iniciar o extender la transición ocurrió también en otros países, como en Ecuador (1979), Uruguay (1980) y Chile (1980, 1988) (Welp y Serdult, 2009).

8 Para un análisis de las distintas posturas y una explicación de las limitaciones de las normas regulatorias de la democracia directa durante el proceso constituyente de 1978, véase Aguilera de Prat (1992: 135-140) y Linde Paniagua y Herrero Lera (1978).

## El referéndum en democracia

Durante el período democrático, en el nivel nacional, se realizaron dos consultas, ambas sobre decisiones políticas “de especial trascendencia” y durante gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En ambas ocasiones se criticó que todo el peso de la propuesta estuviera en manos del Presidente porque “... desnaturaliza la función participativa que, en principio, cabría atribuir a esta consulta popular” (López González, 2002: 218).

El primero de estos dos referendos trató sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica (OTAN), a la que pertenecía desde 1982. El referéndum fue convocado por Felipe González, que en su campaña presidencial se había opuesto a la OTAN, pero que, al llegar al poder, cambió de posición. La ciudadanía, a su vez, se había manifestado, mayoritariamente, en contra hasta poco antes de la votación. Otro elemento relevante es la consideración de las consecuencias del mismo referéndum, ya que la consulta se produjo sobre un Tratado que estaba en vigor, por lo que podría haberse creado un problema jurídico en caso de que hubiera sido rechazado (Mangas Martín, 1984). Cinco meses antes del referéndum, una encuesta mostraba que un 63% de los españoles deseaban el referéndum; el 46% señalaba estar en contra de la adhesión a la OTAN, un 19% estaba a favor y el 35 % se ubicaba como indeciso (*El País*, 2 de diciembre de 1985). El gobierno realizó una intensa campaña, con una particular exposición de González, explicando las razones para el cambio de opinión de su partido. En febrero, una encuesta del Centro de Investigaciones Sociales (CIS) señalaba una notable división de la opinión pública, con 32 % a favor, 32 % en contra y 36 % de indecisos. La campaña fue intensa e incluyó la crítica por el uso de los medios públicos de comunicación por parte del gobierno, la incertidumbre sobre los resultados (por ley, no vinculantes) y las dudas sobre el mismo tema consultado. Las preferencias ciudadanas evolucionaron hasta que, finalmente, el 12 de marzo de 1986, el resultado se inclinó a favor del *sí* (57%). El triunfo fue mayoritario en trece comunidades autónomas, aunque es de destacar la excepcionalidad del País Vasco y de Cataluña (también triunfó el *no* en Canarias y Navarra).

El referéndum sobre la entrada a la OTAN se convirtió en un plebiscito sobre el gobierno socialista, lo que explica que Felipe González se convirtiera en el protagonista de la campaña. “(...) la información institucional fue poco objetiva (el

folleto divulgativo sostenía varios tópicos de la ‘guerra fría’); a continuación, la distribución de espacios propagandísticos perjudicó a las opciones menores (dados los restrictivos criterios de la Ley Orgánica de los Referenda) y, por último, se añadió la polémica lingüística” (Aguilera de Prat, 1992: 159). Esta experiencia es congruente con lo sugerido por Leduc (2002), quien observa que el referéndum tiene resultados impredecibles cuando el tema es nuevo, la polarización elevada y las posiciones de los partidos no son claras, lo que genera mayor debate y volatilidad de las preferencias. En este caso, la posición del PSOE más que no ser clara sufrió un cambio radical; sin embargo, el hecho de que el partido se haya disciplinado tras su líder y éste haya tomado las riendas de la campaña condujo a un cambio también en la opinión pública.

Casi diez años más tarde, en 2005, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero convocó a referéndum, para ratificar la Constitución Europea. La convocatoria a referéndum, en España, no era obligatoria, ya que el Tribunal Constitucional rechazó la necesidad de reformar la Constitución española para adherir al tratado y con ello, la obligatoriedad de convocar a un referéndum (TC Resolución 41/2004). Por otro lado, al momento de realizarse la consulta, eran ampliamente conocidos tanto el respaldo del electorado español a la Unión Europea como el apoyo que las principales fuerzas políticas del ámbito nacional daban al acuerdo.

Todos los referendos convocados en España durante el siglo XX tuvieron una clara motivación. Las dos consultas directas a la ciudadanía, realizadas por Franco, buscaron mostrar que el régimen contaba con apoyo popular, pese a que se produjeron bajo un férreo control de los medios de comunicación y restricción de las libertades. Las consultas efectuadas durante la transición, por su parte, buscaban el respaldo ciudadano al proceso de transformación del régimen y, en cierta medida, estaban obligadas en tanto buscaban restablecer la legalidad. El quinto referéndum, sobre la permanencia de España en la OTAN, parece haber sido más una respuesta a la demanda ciudadana y/o a la necesidad del Partido Socialista de legitimar su cambio de postura y mantener, así, su respaldo ciudadano, activando a las bases y movilizando todo el aparato partidario durante la campaña. En el referéndum de ratificación europea, en cambio, no había presión ciudadana y la consulta no era obligatoria. Entonces, *¿cuáles fueron las razones que impulsaron al gobierno a convocarlo?*

### III. LA RATIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Una de las críticas recurrentes al proceso de integración europea ha sido su déficit de legitimidad democrática. La consulta directa a la ciudadanía a través del referéndum se ha planteado como un mecanismo capaz de paliar esta carencia. Sin embargo, a la luz de los últimos acontecimientos —el *no* irlandés al tratado de Lisboa (2008) y antes de eso, el rechazo holandés y francés a la Constitución Europea (2005)— se ha abierto un debate tanto sobre la tensión entre democracia y eficiencia, como sobre la medida en que este tipo de instrumentos son democráticos *per se*. Quienes cuestionan el carácter democrático de algunos de los referéndum aplicados a asuntos comunitarios, sostienen que las decisiones en torno a la Unión Europea (UE) modifican la concepción tradicional de la soberanía, basada en el Estado-nación. Se produce, entonces, una contradicción entre el orden supranacional y unos procesos de toma de decisión, desarrollados en el ámbito nacional y regulados por el mismo ámbito nacional.

Siguiendo la categorización de Auer (2007), consideramos tres tipos de referéndum vinculados a la integración europea. Las consultas de *acceso*, sobre la incorporación o no de un país a la UE; las de *ampliación*, en la que los votantes de un país se manifiestan sobre la integración de otro país; y las de *integración*, mediante las que los ciudadanos deciden extender o ampliar atribuciones de la Unión. La diferencia entre el referéndum de *acceso* y los de *integración* y *ampliación* es que, mientras la decisión tomada en el primero sólo afecta al país en que se realiza la consulta, los resultados de los otros dos tienen consecuencias sobre los ciudadanos y el país en que se realizan, pero también afecta a la UE en su conjunto y/o a terceros países. Mientras el *no* Noruega de 1994, tuvo por consecuencia que este país haya quedado fuera de la UE, el *no* francés y holandés a la Constitución o el *no* irlandés al Tratado de Lisboa vetó el acuerdo para toda la UE provocando, en palabras de Auer, una inversión de niveles: los votantes nacionales vetan un asunto supranacional siguiendo leyes nacionales. Esto ocurre debido al efecto combinado de tres normas jurídicas consagradas en la legislación de la UE: la regla de la unanimidad para la revisión de tratados, la soberanía de los Estados miembros con respecto al procedimiento de ratificación y la falta de un referéndum en el ámbito europeo (Auer, 2007: 266-267). Así, se pone en duda la validez de un mecanismo por el que un conjunto de ciudadanos toma decisiones que afectan también a otros ciudadanos que no intervienen en la consulta. De aquí,

deriva un llamado de atención que lleva a replantear los mecanismos comunitarios de legitimación porque no sólo serían insuficientes sino que también serían injustos<sup>9</sup>.

Más allá de este debate jurídico y político, nos proponemos aquí analizar los argumentos y el contexto en el que se produjo el referéndum de ratificación de la Constitución Europea en España.

#### El referéndum de 2005

Hasta febrero de 2005, España, a diferencia de muchos otros países de la UE, nunca había consultado a sus ciudadanos respecto al proceso de integración. Ni la adhesión a la Unión, en 1986, ni sus sucesivos Tratados (Maastricht, Ámsterdam y Niza) habían sido sometidos a consulta popular, cosa que sí había ocurrido en buena parte de los otros países miembros, ya que se han llevado a cabo al menos cuarenta consultas directas a la ciudadanía vinculadas a la integración, adhesión o ampliación de la UE (Auer, 2007).

Se ha sugerido que la consulta de 2005 se realizó con un doble objetivo: el primero, para cubrir un déficit democrático derivado de que todo el proceso de integración a la UE se había producido sin un aval explícito de la ciudadanía y, el segundo, por razones de política interna. En primer lugar, la convocatoria a referéndum estaba justificada desde el punto de vista cívico-democrático, especialmente considerando que las aspiraciones formales y nominales del nuevo Tratado serían elevadas hasta el rango constitucional. En segundo lugar, el PSOE había realizado su campaña electoral con el lema “Volver a Europa”, haciendo referencia a la alianza con Estados Unidos y a la guerra de Irak que había impulsado el gobierno de José María Aznar pese al amplio rechazo de la sociedad española. Zapatero buscaba reforzar así su posición como símbolo del cambio. También esperaba que un amplio respaldo tuviera efectos sobre otros países europeos (Torreblanca, 2005).

Si el gobierno buscaba reforzar su posición, el escenario no podía comportar menos riesgos: la mayoría de la población española se adhería fuertemente al proceso de unificación y sucesivas encuestas mostraron, durante el período, que los españoles veían con buenos ojos la propuesta de una Constitución Europea. En febrero de 2004, el informe del Eurobarómetro, indicaba que el 85% de la población estaba de acuerdo con que “La UE debe adoptar una constitución”. Para enero de 2005, el 56% se manifestaba favorable a la constitución mien-

9 Si el análisis previo contribuye a descalificar el referéndum de integración como mecanismo capaz de paliar el déficit democrático presente en la UE, esto no conduce a descartar el recurso a los mecanismos de democracia directa, sino que llama a analizar su profundización y explorar la posibilidad de instituir un referéndum europeo para abordar cuestiones de derecho comunitario.

tras sólo un 7% se oponía. De todos modos, cabe destacar también que los sondeos previos mostraron que el conocimiento sobre temas europeos era muy escaso. En noviembre de 2004, una encuesta indicaba que la mayor parte de los españoles se declaraba ignorante sobre la Constitución Europea; un 84%, consideraba saber poco o nada, frente a un escaso 15% que consideraba saber bastante o mucho (CIS, 2004). Sin embargo, esto también ocurría con la Constitución Española. A 22 años de su aprobación, según los resultados, sólo un 40% de los españoles declaraba conocer la Constitución Española, frente al 60% que afirmaba conocerla “muy poco” o “casi nada” (Ruiz-Jiménez y Noya, 2004).

Las posiciones de los partidos políticos con mayor representación eran favorables a la consulta. El *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), en el gobierno, y el *Partido Popular* (PP), principal partido de la oposición, hicieron campaña por el *sí*, al igual que partidos autonómicos como el *Nacionalista Vasco* (PNV-EA), el *Socialista Catalán* (PSC), *Convèrgència i Unió* (CIU) y *Coalición Canaria* (CC). En contra, estuvieron los partidos ubicados a la izquierda del espectro político, como *Izquierda Unida* (IU), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV), el *Bloque Nacionalista Galego* (BNG), la *Chunta Aragonesista* (CHA) y *Eusko Alkartasuna*. Los sindicatos estuvieron divididos; la *Confederación General del Trabajo* (CGT) hizo campaña por el *no*, mientras la *Unión General de Trabajadores* (UGT) y *Comisiones Obreras* (CCOO) pidieron el *sí*.

Con la ciudadanía mayoritariamente a favor del proceso de integración europea y con los partidos con mayor representación a favor de ratificar la Constitución, ¿cuáles fueron los ejes en torno a los que giró el debate?, ¿con qué argumentos defendieron los partidos sus posiciones?, ¿cuál fue el rol del gobierno en la campaña?

#### IV. LA CAMPAÑA EN LA PRESA

Para realizar el análisis, seleccionamos un corpus de noticias publicadas durante la campaña en los diarios con mayor tirada nacional en el momento de la elección (basándonos en los datos de la AIMC, 2004): *El País*, *El Mundo* y *La Vanguardia*, de distribución nacional, pero especializado en Cataluña. Para delimitar el período de análisis, nos centramos en las prescripciones de la Ley Orgánica del Referéndum (2/1980), que establece el tiempo de duración de la campaña, que no podrá

ser inferior a diez ni superior a veinte días. La campaña se realizó entre el 4 y el 18 de febrero. En este marco temporal recogimos los artículos publicados en la sección política nacional/España de los tres diarios. El corpus se formó con un total de 195 artículos, de los que 133 formaron parte de la campaña y 62 de la evaluación de resultados, al día siguiente de la elección. El número de artículos publicados por cada periódico fue de 47 en *El País*, 41 en *El Mundo* y 45 en *La Vanguardia*, dedicándose al tema un espacio semejante en los tres medios (Véase tabla 2).

El análisis incluyó una perspectiva con doble criterio, cuantitativo y cualitativo. Se clasificaron los artículos según su enfoque (positivo, negativo o neutro); según su tipo (seguimiento de campaña, coyunturales, de opinión o entrevistas e informativos sobre la Constitución) y según el tópico dominante (doméstico, nacional o europeo/constitución). La descripción de cada categoría se explica en el anexo. De esta forma pudimos cuantificar y calificar el espacio que por los medios gráficos analizados asignaron a las distintas posiciones ante el referéndum; seguimos las pautas básicas del análisis de contenido subrayadas por Stemler (2001). Encontramos que del total de artículos analizados durante la campaña (133), la mayor parte (54,2%) fueron positivos. *El País* (63,8%) y *El Mundo* (56,1%) dedicaron la mayor cantidad de artículos a las opiniones positivas ante la ratificación, mientras que *La Vanguardia* dedicaba el mismo espacio tanto a los positivos como a los neutros (42%). Los artículos que reflejaban las posturas negativas ocuparon un 21% en *El País*, 17% en *El Mundo* y 16% en *La Vanguardia* (Véase tabla 3).

En segundo lugar, más que en el referéndum y sus contenidos, los artículos se ocuparon de la descripción y seguimiento de la campaña (55%). Sólo el 11,2% de los mismos abordaron asuntos específicos relacionados con la Constitución (representando el 10,6% de los publicados por *El País*, 12,1% de *El Mundo* y 11,2% de *La Vanguardia*). No se observaron diferencias relevantes entre los periódicos en el tipo de información predominante. En los medios analizados hubo una notable presencia de información favorable a ratificar la Constitución (54% del total de artículos publicados); los mismos se centraron especialmente en el seguimiento de la campaña (56%), con una presencia menor de artículos informativos (11% del total) y un predominio de temas domésticos y nacionales no vinculados a la integración (50%), por encima de los referidos a la UE y la misma Constitución (48%) (Véase tabla 4 y 5).

En cuanto a los artículos sobre la Constitución, entrevistas, notas especializadas o artículos de opinión, los ejes fueron diversos; explicaban aspectos relativos a la UE: razones para dar rango constitucional al tratado (*El País*, 4 de febrero); las instituciones de la Unión (*El País*, 6 de febrero; *La Vanguardia*, 4 de febrero); los mecanismos de toma de decisiones y la iniciativa ciudadana como instrumento de democratización (*El País*, 9 de febrero; *El Mundo*, 6 de febrero); economía y empleo (*El Mundo*, 9 de febrero); el reparto de fondos (*El País*, 11 de febrero; *El Mundo*, 16 de febrero); Política exterior y defensa (*El Mundo*, 4, 11 y 13 de febrero; *El País*, 16 de febrero); las ayudas europeas a zonas con problemas de despoblación y a zonas alejadas (*El País*, 16 de febrero); la distribución de competencias (*El Mundo*, 18 de febrero). Sin embargo, estos asuntos ocuparon un espacio menor en la agenda de campaña, donde los temas con mayor presencia fueron el enfrentamiento entre los dos principales partidos; a ello se agregan los conflictos con la Iglesia y el conflicto regional.

### La abstención electoral, el caballo de batalla

La abstención fue el gran fantasma que atravesó la campaña. El PSOE y el gobierno centraron sus críticas tanto en la cúpula de la Iglesia en contra el PP, a quienes acusaban de desincentivar la participación. El presidente José Luis Rodríguez Zapatero reprochó a la Conferencia Episcopal el proclamar que la abstención “es tan legítima como el *no*, el voto en blanco y el *sí*”. La Conferencia Episcopal había afirmado también que el Gobierno había convocado al referéndum con demasiada premura. “A quien madruga Dios le ayuda”, respondía Zapatero (*El País* y *La Vanguardia*, 6 de febrero). “Me dirijo a nuestros adversarios, que están muy sensibles, y dicen que van a votar que *sí* a esta constitución por ayudar al gobierno... y a lo mejor ayudan al gobierno, desde luego a los españoles, pero sobre todo se van a ayudar a *sí* mismos” (Zapatero, *El País* y *El Mundo*, 13 de febrero). *El Mundo* (4 de febrero) señalaba: “Zapatero acusó a la Iglesia y al PP de enfriar los ánimos, y pedir el *sí* a los ciudadanos sin convicción y con la boca pequeña”.

El PP contraatacó recordando la división de opiniones en la coalición de gobierno en Cataluña, donde los socios del PSOE, ICV y ERC, hicieron campaña en contra de la ratificación: “No olvide el Presidente que su adversario, al menos en este referéndum en el que pedimos el *sí* a Europa, no es ni el PP, ni los católicos, ni los EEUU. Sus adversarios son sus socios, sus coaligados, los que le votan en el Congreso, son ellos los que están pidiendo el *no* a Europa” (Líder del *Partido Popular*

Mariano Rajoy, *El Mundo* y *La Vanguardia*, 6 de febrero). A las acusaciones del PSOE de no defender “con entusiasmo” el *sí* a la Constitución, Rajoy respondía con ironía: “El PP pide el *sí* a la Constitución, ¿Se entiende?” (*El País*, 9 de febrero). “Yo estoy pidiendo el voto a mi partido por todas partes y no sé si algunos miembros del Gobierno (...) son conscientes de que debieron hacer mucho más y convocar el referéndum más tarde y con otros países” (Rajoy, *El País*, 11 de febrero); “No se puede pedir el voto a los ciudadanos a los que se agrade, porque no se chupan el dedo” (*La Vanguardia*, 9 de febrero); “La razón por la que el gobierno critica la campaña que están haciendo los populares es una prueba de que se pone la venda antes de la herida” (*El Mundo*, 11 de febrero); “No estoy dispuesto a dejar de denunciar la irresponsabilidad de un presidente que da la sensación de estar haciendo más en favor del *no* y de la abstención que a favor del *sí*” (Rajoy criticando a Zapatero por desmotivar a los votantes del PP criticando a Aznar en un acto con Chirac, *El País*, 13 de febrero; *El Mundo*, 9 y 13 de febrero).

En el último tramo de la campaña, Rajoy señaló que una participación por debajo del 50% sería un fracaso para el gobierno. La cifra deriva de las experiencias previas, el referéndum de la OTAN, en el que participó el 68%, y el de la Constitución de 1978, que tuvo un 59% de participación. Rajoy subrayaba también que el PP no tiene en esto ninguna responsabilidad, porque “quien convoca el referéndum es el Gobierno y los partidos lo único que hacemos es fijar posiciones” (*La Vanguardia*, 18 de febrero). El líder popular también señalaba durante la campaña que “Zapatero sigue una mala política por amenazar a la gente por no votar por *sí*, si el texto no se aprueba no se paraliza el proceso de construcción europea. Tampoco pasa nada” (*La Vanguardia*, 16 de febrero). Otro líder del PP fue más explícito al señalar la tensión evidente entre apoyar la Constitución y/o apoyar al gobierno que convocó a la consulta: “Sé lo que pensáis, pero votad *sí* por España” (Eduardo Zaplana, portavoz del PP, *El Mundo*, 18 de febrero).

### Los argumentos del *sí*: la paz perpetua, un club del que nadie quiere salir, patriotismo europeo

En cuanto a los argumentos planteados por los partidos con mayor representación parlamentaria, se observa que van desde un elevado nivel de abstracción hasta vincular la Constitución con el conflicto regional. Así, algunos de los argumentos recurrentes de Zapatero fueron: “es el camino más sólido que ha conocido la historia hacia el ideal de la paz perpetua” (*El*

*País* y *La Vanguardia*, 16 de febrero); “este referéndum de la Constitución Europea afianza la idea de vivir juntos” (*El Mundo* y *La Vanguardia*, 4 de febrero); “nos jugamos que España sea la primera en marcar la pauta de la construcción europea y su fortaleza en Europa”, “habrá estatuto catalán a la primera” (*El País*, 18 de febrero), “¿Qué pasa con la soberanía? Ya no es de España, ni de Cataluña, es de las personas, de los ciudadanos por encima de entidades, de banderas y de colores” (*La Vanguardia*, 18 de febrero).

En la apelación a la ciudadanía, durante la campaña, predominaron aspectos simbólicos y abstractos (el mismo lema del PSOE, “Se trata de Europa”) no directamente vinculados con la ratificación de la Constitución: “Vamos a proclamar que queremos vivir juntos, que todas las banderas caben en un mismo espacio y que todos los territorios pueden satisfacer sus aspiraciones” (*El País*, 4 de febrero). En la misma línea, la vicepresidenta María Teresa de la Vega, “La Constitución europea y la UE son una vacuna contra los viejos demonios europeos de la guerra y las pulsiones autodestructivas de la intolerancia, el nacionalismo exclusivo y la autoafirmación agresiva” (*El País*, 9 de febrero).

Por su parte, Rajoy pedía el voto afirmativo a la constitución porque “la unión es el futuro mientras el nacionalismo y su plan soberanista representan la prehistoria” (*La Vanguardia* y *El Mundo*, 4 de febrero). El líder del PP también señalaba en un acto que “Zapatero se bajó los pantalones en Niza” (*El Mundo*, 4 de febrero). Sobre el futuro, Rajoy pedía al Presidente “que trabaje y haga un esfuerzo para que la pérdida de fondos estructurales y de cohesión que sufrirá España por la ampliación sea razonable y gradual” (*El País*, 16 de febrero). Contra lo esperado, las consecuencias de la redistribución de fondos que tendría lugar después de la ampliación (11 regiones españolas eran consideradas como objetivo 1 y sólo tres mantendrían dicho estatus después de la ampliación) no fue un tema destacado. Sólo tres de los 133 artículos analizados abordaron esta cuestión. El líder del PP señaló también que la UE “es un club del que nadie quiere salir y hay muchos que llaman a la puerta para entrar” (*El País*, 18 de febrero). “No es la repanocha, no arregla el mundo, pero no veo ninguna razón para dar el *no* a la Constitución Europea” (Rajoy, *La Vanguardia*, 9 de febrero).

El resto de los partidos mostraron sus posiciones, a favor o en contra, en torno a dos argumentos: las demandas regionales y el modelo económico propuesto por la UE. Tras conseguir el compromiso del gobierno de que reclamará la oficialidad

del catalán, *Convergencia i Unió* decidió hacer campaña por el *sí* con el lema “*Sí*. Ahora más Cataluña. Ahora más Europa”; “*Sí* por patriotismo europeo” (dirigente de CiU, Jordi Pujol, *La Vanguardia*, 4 de febrero). El PNV, en cambio, apostó por un “*sí* crítico”, ya que la Constitución “disipa derechos como el de autodeterminación de los pueblos” (*El País*, 4 de febrero).

### Los argumentos del *no*: el peso de las regiones; la Europa del capital, burocrática y distante

*Izquierda Unida* (IU) hizo campaña con el lema “Europa sí, pero no así”, criticando los principios neoliberales presentes en el texto constitucional, también la subordinación a Estados Unidos en Política exterior o la posibilidad de aplicación de la pena de muerte. “Es tiempo de dejar de debatir sobre la UE como un tema esencial y reconocerle ya la mayoría de edad y la capacidad de sus ciudadanos para participar en sus políticas y definir sus posiciones” (Lider de IU, Gaspar Llamazares, *El País*, 11 de febrero). Desde IU se hicieron diversas críticas a la campaña por la marginación del *no* y, en particular, de su partido en la distribución de tiempos televisivos (*El País*, 11, 13 y 18 de febrero; *El Mundo*, 4 de febrero), pese a ser éste un tema regulado por Ley, de acuerdo a la representación parlamentaria.

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) llamó al *no* principalmente por la falta de reconocimiento a los derechos de los pueblos (*La Vanguardia*, 4 de febrero) y por la marginación de Cataluña (*La Vanguardia*, 9 de febrero). “No sé para Europa si sale el *no*”, señaló, y rechazó la Constitución porque crea una “Europa fría, burocrática y distante que se hace sin la pasión que necesitan las grandes causas” (líder de ERC Josep Carod Rovira; *El País* y *La Vanguardia*, 6 de febrero). Pero también estuvo presente el conflicto regional: “No sólo pagamos en exceso a España, sino que también somos contribuyentes netos de Europa. ¿Qué pasará cuando dentro de unos meses *las castillas* y otras comunidades que están acostumbradas a chupar recursos de la UE dejen de obtenerlos porque irán a otros países? ... seremos los catalanes los que tendremos que pagar de nuevo” (Carod Rovira, *El País*, 13 de febrero).

*Iniciativa per Catalunya-Verds* (ICV) llamó al *no* por los déficits en los ámbitos democráticos, de política exterior, social, nacional y de paz (*La Vanguardia*, 4 de febrero). *Chunta Aragonesista* pidió el *no* porque no están representadas las regiones (*El País*, 4 de febrero). La plataforma “Europa Así No” hizo una intensa campaña que apenas fue registrada por los

medios (*El Mundo*, 4 de febrero; *La Vanguardia*, 18 de febrero). ETA también intervino expresando su rechazo a la Constitución porque no recoge el derecho de autodeterminación (*El País* y *La Vanguardia*, 9 de febrero).

### La campaña y el rol del gobierno

La campaña en sí misma también fue un tema para algunos medios. En *El Mundo* (11 de febrero) se criticó que el gobierno hiciera campaña a favor de una opción cuando esto está prohibido por la ley, “la orden era consecuencia de un acuerdo en la Junta Electoral Central que exigía que el Gobierno evitara en la campaña institucionales juicios de valor que puedan, directa o indirectamente, influir en la posición o actitud de los ciudadanos”. El 13 de febrero el mismo diario publicaba una nota con el título “El TS (Tribunal Supremo) estudiará la suspensión de la campaña cinco días después de que finalice”, donde se registra que la agrupación *Otra Democracia es Posible* había solicitado la suspensión de la campaña porque vulnera el derecho a la información veraz, a lo que el Tribunal respondió concediendo audiencia diez días posteriores a la resolución (es decir, después de la consulta electoral). La organización denunció al Tribunal por dejación de funciones ante la campaña del gobierno porque esta “no es informativa sino orientadora del voto”. Finalmente el TS rechazó la suspensión de la campaña (*El Mundo*, 18 de febrero). También en *La Vanguardia* aparece al menos un artículo criticando la imparcialidad en un acto institucional de promoción del voto positivo realizado en la embajada española en Chile (*La Vanguardia*, 9 de febrero). Rajoy también señaló durante la campaña que la responsabilidad de la convocatoria es del Gobierno, que no debería estar pidiendo el *sí* sino sólo la participación (*El País*, 18 de febrero).

Nuevamente, como ante el referéndum por la permanencia de España en la OTAN, el gobierno hace campaña no sólo para promover la participación, como indica la ley, sino defendiendo una posición y utilizando recursos institucionales para ello.

### V. EL DÍA DESPUÉS, ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El referéndum se saldó con el triunfo del *sí* por el 77% frente a un 17% de votos en contra, el 6% en blanco y una participación del 42,32%. La participación electoral quedó ligeramente por debajo de la registrada en las elecciones europeas de 2004, siendo la más baja registrada en la historia de los procesos electorales españoles.

Los que fueron a votar se comportaron mayoritariamente según las consignas recibidas por sus partidos; lo hicieron por puro mimetismo o por haber sido convencidos por los argumentos que éstos expusieron a lo largo de la campaña. Los votantes del PP votaron claramente a favor, aunque menos rotundamente que los socialistas (61% de los segundos, 48% de los primeros). Como les ocurriera a algunos votantes de CiU, divididos entre la consigna de su partido y sus dudas nacionalistas sobre la Constitución Europea, también algunos votantes del PP se habrían sentido incómodos entre sus convicciones y consignas por un lado y su deseo de no reforzar al gobierno por otro (Font, 2005). En ambos grupos, la abstención parece haber sido una de las vías para resolver el conflicto. Previo a las elecciones, los sondeos mostraron que la participación tenía un claro perfil sociológico: la intención de voto era más baja entre las mujeres, las personas menores de 25 años de edad, las personas con niveles educativos más bajos, los desempleados y las amas de casa. Esto puede explicarse, en parte, por la falta de conocimiento sobre el tema y su complejidad; además, por la previsibilidad del resultado. Anduiza (2005) “sugiere que la abstención fue más debido a la indiferencia que a un deseo de protesta”.

En los artículos periodísticos publicados con posterioridad a la consulta, la evaluación de resultados adjudica el *sí* a la adhesión o vocación europeísta de los españoles (*El País*, *El Mundo*, 21 de febrero) y explica el otro gran resultado, la abstención, de diferentes maneras: la baja competencia de la campaña; la ambigua posición del PP (*El País*); el eurodesencanto de algunos ciudadanos que no votarían que *no*, pero antes de votar en blanco se quedan en casa; la complejidad y lejanía de la Constitución; la abrumadora cantidad de información (*El Mundo*); los debates entre los partidos (*La Vanguardia*).

Las evaluaciones de los partidos también difieren; para el PSOE es un triunfo; para el PP la baja participación implica un fracaso. Un artículo de opinión sintetizaba críticamente las distintas posiciones. “Las conferencias de prensa de anoche reflejaron hasta la náusea esa ansia partidista: los socialistas se esforzaron en ignorar la baja participación, como si el resultado del 42,3% hubiera superado todas sus expectativas. Y el líder del PP, Mariano Rajoy, pareció por el contrario relamerse de puro placer ante esa escueta participación, ignorando que o bien sus propios votantes no le han hecho el menor caso cuando solicitaba el *sí* o bien ha consentido una campaña engañosa y flácida, en la que la poderosa organización de su partido se ha mantenido escrupulosamente al margen” (Soledad Gallego-Díaz, *El País*, 21 de febrero).

## VI. CONCLUSIONES

Aunque en ningún momento de la historia de España, durante el siglo XX, el recurso al referéndum ha sido intenso, desde la II República hasta la actualidad hubo experiencias que han tenido impacto legitimando, con mayor o menor transparencia, reformas o decisiones políticas trascendentes. Un elemento que no puede pasarse por alto es el histórico reclamo de los nacionalismos periféricos que, en reiteradas ocasiones, han solicitado el derecho de autodeterminación, que se ejercería a través de la consulta directa a la ciudadanía. Este elemento podría explicar las limitaciones institucionales de la democracia directa en España, en tanto que la ciudadanía no tiene derecho a vetar o promover una ley. Por el contrario, pese a la experiencia del franquismo, es notable el poder que queda en manos del presidente para convocar referendos sobre cuestiones de especial importancia. Esto, sumado a la utilización de recursos públicos y al hecho de que el gobierno se haya involucrado directamente defendiendo una postura en las dos experiencias ocurridas desde la consolidación de la democracia, no contribuye a abrir un debate sobre las cuestiones sometidas a voto. La falta de claridad sobre lo que ocurriría si la permanencia de España en la OTAN hubiera sido rechazada tampoco ayudó a impulsar un proceso de debate democrático y fortalecimiento de la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones.

La investigación realizada ha mostrado las inconsistencias del debate democrático promovido por los líderes políticos de los partidos con mayor representación parlamentaria ante el referéndum para la ratificación de la Constitución Europea en España. Subrayamos, en primer lugar, la vaguedad de los argumentos a favor, centrados en el plano simbólico más que en la defensa de las consecuencias directas del tratado; en segundo lugar, la priorización de argumentos enfocados a aspectos nacionales y domésticos por encima de los argumentos en torno a la política comunitaria y al tema concreto sometido a consulta. Las fuerzas políticas primaron los argumentos abstractos sobre los concretos, con lo que no se percibió una verdadera campaña de información, sino que se trasladó la competencia política doméstica al debate de la UE. En la agenda de la campaña hubo un predominio de cuestiones vinculadas a asuntos de orden interno. Los dos principales partidos, que hicieron ambos campaña por el *sí*, centraron la discusión en hasta qué punto el *Partido Popular* se comprometía en la búsqueda del voto afirmativo o hasta qué punto el gobierno había estado acertado en ser el primer país de Europa en llamar a referéndum. Quienes estaban en contra del tratado desarrollaron dos tipos de argumentos; uno, centrado en la misma constitución

y en la tendencia observada en la evolución de la UE, a la que se critica su defensa del capital y la escasa protección de derechos sociales; y otro tipo, basado en argumentos soberanistas no resueltos por el Tratado.

Torreblanca (2005) y González Vallve (2005) han sugerido que, al final, el debate se redujo al voto por el '*sí* o *no* a Europa', no a qué Europa o a Europa ¿para qué? "Diecinueve años después de la entrada de España en la Comunidad Europea, es un poco tarde para hablar de los valores de Europa y nuestra pertenencia a ella" (Torreblanca, 2005). En definitiva, observamos que el principal fracaso en la apertura del debate queda bajo la responsabilidad de los partidos políticos que no supieron o no quisieron realizar una campaña informativa y formativa y que centraron la publicidad en consignas que resultan tan generales como vacías de contenido. A su vez, en los medios analizados hubo poco espacio para opiniones alternativas. Como algunos autores han señalado (Sampedro Blanco et al., 2005), destaca el liderazgo que alcanzó el gobierno fijando una disyuntiva tajante para el resto de los actores implicados: "a favor del Tratado o en contra de la UE".

Volviendo al modelo señalado por Leduc (2002), en un contexto en que las posiciones de los partidos estaban muy claras, el gobierno redujo o desplazó el debate hacia la aprobación de la adhesión a Europa; con baja polarización del electorado, los resultados fueron los predecibles: alta abstención y un triunfo arrasador del *sí* (con marcadas diferencias en algunas regiones, como Cataluña y país Vasco). En cuanto a la formación de la opinión pública, la misma parece estar condicionada por diversos elementos. Quienes deseaban información exhaustiva para tener una opinión formada, en buena medida podrían haber optado por la abstención ante la dificultad y complejidad del Tratado constitucional y el escaso compromiso de los partidos políticos en la tarea de simplificar y comunicar sobre el tema. También ésta parece haber sido la opción de un sector del electorado del PP que entendía que una alta participación era un aval para el gobierno, pero, a su vez, no deseaban votar por el *no*. En medio, un amplio sector del electorado decidió seguir las consignas de sus partidos, dado que sus preferencias fueron coherentes con sus preferencias electorales.

En definitiva, nuestras conclusiones apuntan a criticar el rol que han jugado, en esta ocasión, los partidos políticos que han fallado en promover un debate abierto y exhaustivo sobre el tema sometido a consulta popular, más que a destacar la cantidad la capacidad de la ciudadanía de tomar decisiones fundamentales, dado que esta capacidad existe y es el fundamento de la democracia.

Tabla I: Referendos convocados en España (sólo gobierno central)

Año	Tipo de referéndum	Tema	Resultado	Participación	% sí	% no	Blancos
1947	Optativo	Ley de sucesión en la Jefatura del Estado	Aprobado	89%	95%	5%	s/d
1966	Optativo	Ley orgánica del Estado	Aprobado	89%	98%	2%	s/d
1976	Optativo	Ley para la Reforma Política	Aprobado	78%	94,4%	2,6%	3%
1978	Obligatorio, vinculante	Nueva Constitución	Aprobado	67%	88,5%	8%	3,5%
1984	Optativo, no vinculante	Ratificación de la entrada de España a la OTAN	Aprobado	60%	53%	40%	7%
2005	Optativo, no vinculante	Ratificación de la Constitución Europea	Aprobado	42%	77%	17%	6%

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del Ministerio del Interior ([www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es))

Tabla II: Muestra de artículos sobre el referéndum de ratificación de la Constitución Europea

Día/Periódico	4/02	6/02	9/02	11/02	13/02	16/02	18/02	Total campaña	21/02	Total muestra
El País	6	5	6	7	7	8	8	47	18	65
El Mundo	5	6	6	7	3	5	9	41	14	55
La Vanguardia	10	5	7	5	4	6	8	45	30	75
Total	21	16	19	19	14	19	25	133	62	195

Tabla III: Número de artículos según su posición frente al referéndum

Periódico	Positivo (1)	Negativo (2)	Neutral (3)	Total
El País	30 (63,8%)	10 (21,3%)	7 (14,9%)	47 (100%)
El Mundo	23 (56,1%)	7 (17,1%)	11 (26,8%)	41 (100%)
La Vanguardia	19 (42,2%)	7 (15,6%)	19 (42,2%)	45 (100%)
Total	72 (54,2%)	24 (18%)	37 (27,8%)	133 (100%)

(1) Los artículos sobre el referéndum de ratificación constitucional fueron calificados de *positivos* cuando hablaban de las razones por las que un partido estaba a favor de la ratificación. Los artículos positivos o negativos "puros" son aquellos de opinión, que no necesariamente reflejan la opinión del diario.

(2) De *negativos*, cuando se daba el caso contrario.

(3) *Neutrales*, cuando no se expresaba una posición o se mostraban todas las posiciones. Los neutrales, en general, fueron los informativos sobre la CE, que explican artículos del tratado sin plantear objeciones o ventajas de los mismos.

Tabla IV: Tópico del artículo según el periódico

Tipo/Periódico	Sobre la campaña (1)	Descriptivo/Coyuntural (2)	Opinión/Entrevista (3)	Información sobre la Constitución (4)	Total
El País	26	7	9	5 (10,6%)	47
El Mundo	19	6	11	5 (12,1%)	41
La Vanguardia	29	6	5	5 (11,1%)	45
<b>Total</b>	74 (55,6%)	19 (14,2%)	25 (18,7%)	15 (11,2%)	133

(1) Los artículos centrados en la *campaña*, en general, hacen un seguimiento de actos y asistentes o incluso de conflictos entre los diferentes partidos envueltos en el proceso, pero sin dedicar mayor atención a los argumentos.

(2) Los *descriptivos* son aquellos que muestran resultados de encuestas o información indirectamente relacionada; por ejemplo, sobre el voto electrónico o la distribución de tiempos televisivos gratuitos entre partidos.

(3) Los artículos de *opinión* son aquellos directamente a favor o en contra. Las *entrevistas* responden a un criterio claro en que un periodista hace una serie de preguntas a un personaje relevante que defiende una u otra posición.

(4) Como artículos de *información sobre el tratado o la CE* se clasificaron aquellos cuyo eje principal era el análisis de la constitución o el proceso de integración.

Tabla V: Foco de los temas según periódicos

Periódico	Doméstico (1)	Nacional (2)	Constitución Europea (3)	Vinculados a la UE (4)	Total
El País	8	15	23	1	47
El Mundo	5	15	21	--	41
La Vanguardia	7	16	20	2	45
<b>Total</b>	20 (15,2%)	46 (34,5%)	64 (48,1%)	3 (2,2%)	133

(1) Se clasificaron como *domésticos*, aquellos artículos cuyo centro de interés estaba en cuestiones locales o regionales (posiciones contrarias para el referéndum en la coalición en el gobierno en Cataluña);

(2) *nacionales* a los que se centraban en temas que concernían al territorio nacional (conflicto del gobierno con la iglesia por ejemplo);

(3) *Constitución* fue la etiqueta que agrupó a los artículos directamente centrados en aspectos de la Constitución o la integración europea.

(4) Se creó una categoría residual para incluir a los artículos que cubrieron el soporte a la campaña dado por figuras relevantes de otros países.



## Referencias

- Aguilera del Prat, C. (1992, enero-marzo). "El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)". *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, 75.
- Anduiza Perea, E. (2005, marzo). "Who Abstained and Why? Voter Turnout for the Referendum on the Treaty to Establish a European Constitution". *Real Instituto Elcano*.
- Auer, A. (2007). "National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change". En Albi, A. Y Ziller, J. (Ed.), *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*. Netherlands: Kluwer Law International.
- Barczak, M. (2001). "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". *Latin American Politics & Society*, 43 (3), 37-59.
- Borge, R., Colombo, C. y Welp, Y. (Forthcoming). "Online & Offline Participation at the local level: a quantitative analysis of the catalan municipalities". *Information, Communication and Society*.
- Dalton, Bürklin y Drummond (2001). "Public Opinion and Direct Democracy". *Journal of Democracy*, 12, 141-153.
- Font, J. (2005). "¿Voto por contenidos o voto por consignas?: algunas razones del voto ante el Referéndum del 20 de febrero". *Real Instituto Elcano*, ARI, 66. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/745.asp>
- Franklin, M.N., Van Der Eijk y Marsh (1995). "Referendum Outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht". *West European Politics* 18: 101-107.
- Glencross, A. y Trechsel, A. (2007). "First or Second Order Referendums? Understanding the Votes on the Constitutional Treaty In Four EU Member States". Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. [www.dd-la.ch/download/Glencross\\_Trechsel.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Glencross_Trechsel.pdf)
- González Vallvé, L. (2005). "España y Francia frente al referéndum constitucional: entre la inquietud y la esperanza". *Real Instituto Elcano*, ARI 55. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/730.asp>
- Hobolt, S. (2006). "Direct Democracy and European Integration". *Journal of European Public Policy*, 13 (1) 153-66.
- Izquierdo Collado, J. (1985, mayo). "El referéndum de 1947. Antecedentes del referéndum de la Ley de Reforma Política de 1976". *Al-Basit*, 14, mayo, 179-202.
- Kaufmann, B. y M. Waters (2004). "Direct Democracy in Europe". Patrocinado por *Initiative and Referendum Institute* (IRI). Durham, North Carolina: Carolina Academic Press,.
- Mangas Martín, A. (1984, julio-septiembre). "El referéndum sobre la OTAN y la denuncia del Tratado del Atlántico Norte". *Revista de Estudios Internacionales*, 5 (3).
- Mair, P. (1997). *Party System Change: approaches and interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Le Duc, L. (2002). "Opinion change and voting behavior in referendums". *European Journal of Political Research*, 41: 711-732.
- Linde Paniagua y M. Herrero Lera (1978, marzo-abril). "El referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución". *Revista de Estudios Políticos*, 2.
- Lipset, M.; Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Toronto: The Free Press.
- Lissidini, W. y Zovatto (Coords) (2008). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lopez Gonzalez, J. (2002). "El referéndum nacional consultivo sobre cuestiones de especial trascendencia". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 38-39.
- Lupia, A. y Matsusaka, J. (2004). "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions". *Annual Review of Political Sciences*, 7, 463-482.
- Ruiz-Jiménez, M.A. y Noya. (2004). "Los españoles ante el tratado constitucional y el proceso de integración europea". *Real Instituto Elcano* DT, 62. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/157.asp>
- Sampedro Blanco, V., Ruiz Jiménez, M. y Carriço Reis, B. (2005). "El referendo del Tratado de la UE en la prensa española de referencia: a favor de la Constitución o en contra de la Unión Europea". *Real Instituto Elcano*, DT, 20. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/189.asp>
- Serdult, Uwe (2007). "Direct Democracy in Switzerland and its Discontents". Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. Disponible en: [http://www.dd-la.ch/download/Serdult\\_Uwe.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Serdult_Uwe.pdf)
- Setälä, M. (1999). "Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy". *Scandinavian Political Studies*, 22, 327-340.
- Stemler, S. (2001). "An overview of content analysis". *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 7 (17).
- Scarow, S. (2001). "Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation". *Comparative Political Studies*, 34, 651-665.

- Svensson, P. (2002). "Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis". *European Journal of Political Research*, 41, 733–750.
- Torreblanca, J. (2005). "El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción". *Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, ARI*, 27. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/691/Torreblanca%20Referendum%20pdf.pdf>
- Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25 (3), 289–325.
- Uleri, P. (2002). "On referéndum voting in Italy: Yes, No or Non Vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda". En LeDuc y Svensson (eds). *European Journal of Political Research*, 41 (6).
- Welp, Y. (2009). "El desencanto ciudadano y la cuestión del poder. Análisis de las experiencias de democracia directa en Uruguay, Perú, Argentina y Bolivia". *Revista de la Sociedad Suiza de Americanistas, (RSSA)*, 71.
- Welp, Y. y Serdült, U. (Coords.) (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la ecrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Wheatley, J. (2008). "Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art. C2D Working Paper Serie". *Centre for Research on Direct Democracy*, 28. Disponible en <http://www.c2d.ch>

### Otras Fuentes Consultadas

- AIMC. (2004) Recuperado el, de <http://www.aimc.es/02egm/resumegm304.pdf>  
Estudios 2577, 2582 y 2595, CIS. (2004) Recuperado el, de <http://www.cis.es>
- Informe, *Eurobarómetro* (2004, febrero). Recuperado el 20 de mayo de 2008, disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl159\\_fut\\_const.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl159_fut_const.pdf) (20/05/08)
- Informe, *Eurobarómetro* (2005, febrero). Recuperado el 20 de mayo de 2008, disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl159\\_fut\\_const.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl159_fut_const.pdf)
- Informe "El futuro de Europa", *Eurobarómetro* (2005, febrero). Recuperado el 20 de mayo de 2008, disponible en [http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/eurobarometer%2004\\_2006/Factsheets%20per%20member%20state/ES.pdf](http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/eurobarometer%2004_2006/Factsheets%20per%20member%20state/ES.pdf)
- Ministerio del Interior. <http://www.elecciones.mir.es>.